



## Les défis sociaux de la Polynésie française

Florent Venayre, Tamatoa Bambridge, Julien Vucher-Visin

### ► To cite this version:

Florent Venayre, Tamatoa Bambridge, Julien Vucher-Visin. Les défis sociaux de la Polynésie française. Revue juridique polynésienne, 2010, 16, pp.41-68. halshs-00653048

**HAL Id: halshs-00653048**

**<https://shs.hal.science/halshs-00653048>**

Submitted on 16 Dec 2011

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# Les défis sociaux de la Polynésie française

Tamatoa Bambridge<sup>\*</sup>, Florent Venayre<sup>\*\*</sup> et Julien Vucher-Visin<sup>\*\*\*</sup>

*Revue Juridique Polynésienne*, 2010, Vol. 16, pp. 41-68.

*Les répercussions de la crise mondiale ont permis de mettre l'accent sur les difficultés sociales que connaît la Polynésie française. Pourtant, certaines de ces difficultés menaçaient déjà l'équilibre social polynésien depuis de nombreuses années. C'est pourquoi la sortie de crise ne permettra pas de résoudre ces questions structurelles. Il convient en conséquence, pour les décideurs, d'intégrer toute l'ampleur de l'urgence à agir. Cet article s'inscrit dans cette réflexion et analyse à cet effet trois risques majeurs qui minent la cohésion sociale polynésienne : le développement de la pauvreté, l'insuffisance de l'insertion des jeunes Polynésiens sur le marché du travail et les déséquilibres financiers du système de protection sociale.<sup>#</sup>*

## 1. Introduction

La récente crise est la plus sévère que l'économie mondiale a connu depuis celle des années 1930. Dans tous les pays du monde, cette crise s'est traduite par des chutes de croissance ou des récessions qui ont mis en péril les systèmes économiques et nécessité des plans de sauvetage ou de relance massifs.

---

<sup>\*</sup> Chargé de recherches, CNRS-CRIOBE.

<sup>\*\*</sup> Maître de conférences en Sciences économiques, Laboratoire GDI, Université de la Polynésie française.

<sup>\*\*\*</sup> Institut de la statistique de Polynésie française (ISPF).

<sup>#</sup> Référence de l'article : Bambridge T., Venayre F. et Vucher-Visin J., 2010, « Les défis sociaux de la Polynésie française », *Revue Juridique Polynésienne*, Vol. 16, pp. 41-68.

La Polynésie française, en dépit de l'amortissement des transferts étatiques – qui représentent 29 % du PIB – a elle aussi été affectée par cette crise mondiale. Les signes de la crise en Polynésie sont divers : baisse du PIB réel en 2008 (– 2,9 %), destructions d'emplois massives à l'échelle du pays, accroissement des difficultés de financement des systèmes de santé et de solidarité, perte de recettes fiscales (de l'ordre de 13 milliards de Fcfp pour l'année 2009) ou encore évolution baissière du tourisme, qui constitue la première ressource propre du pays (après les transferts de l'État français)<sup>1</sup>.

Cette conjoncture défavorable a permis, par le biais du ralentissement sensible de l'économie, de mettre en exergue les difficultés sociales de la Polynésie. Pour autant, le choc conjoncturel n'apparaît que comme le révélateur de déséquilibres et de dysfonctionnements bien plus anciens, sur lesquels il conviendrait aussi de s'interroger. On sait par exemple que la Polynésie française souffre de nombreuses rigidités qui constituent un frein important à la lutte contre les chocs conjoncturels. Blanchard et Wolfers (2000) montrent ainsi que les chocs macroéconomiques se résorbent d'autant plus vite que les institutions sont capables de s'adapter rapidement<sup>2</sup>.

L'objet de cet article est de souligner des faits qui, s'ils ne sont pas toujours récents – et seulement partiellement dus à la crise mondiale récente – constituent un réel danger pour la société polynésienne à court terme. Les problèmes sociaux s'aggravent et présentent un risque patent pour les années à venir, susceptible non seulement de priver un nombre non négligeable des Polynésiens des bénéfices du développement, mais également de ruiner la cohésion sociale de la Polynésie française. L'attention se portera sur trois défis principaux que doit rapidement et efficacement relever la Polynésie.

Le premier d'entre eux est celui de la pauvreté (2), peu fréquemment abordée en Polynésie. On connaît les difficultés de mesure et de conceptualisation du phénomène de la pauvreté, qui seront soulignées. Pour autant, les informations dont nous disposons dressent une situation relativement alarmante et une étude dont la publication est attendue incessamment devrait renforcer ces craintes (cf. infra). Cette situation est d'autant plus préoccupante que les perspectives de la jeunesse polynésienne, en matière d'emploi et d'insertion sont également inquiétantes (3). Or on connaît les risques que représente une jeunesse désabusée pour la cohésion sociale d'un pays. Enfin, le système de protection sociale

---

<sup>1</sup> La fréquentation touristique s'élevait pour l'année 2007 à 218 241 touristes, contre 196 496 en 2008 et 160 447 en 2009. Cela représente en deux ans une baisse de plus du quart, soit près de 60 000 touristes. À raison de 215 000 Fcfp de dépense moyenne par touriste, c'est donc une perte de 12,5 milliards de Fcfp qui est enregistrée en 2009 par rapport à 2007.

<sup>2</sup> Blanchard, O. and Wolfers J. (2000), "The Role of Shocks and Institutions in the Rise of European Unemployment: The Aggregate Evidence", *Economic Journal*, 110, 1-33, March.

polynésien, mis en place progressivement et tardivement, peine à compenser la pénibilité de certaines situations individuelles. Ces difficultés, loin de s'atténuer, tendent à se renforcer en raison des déséquilibres flagrants de son financement (3).

## **2. Approches de la pauvreté et applications à la Polynésie**

L'approche statistique de la pauvreté pose des problèmes conceptuels et de mesure que renforcent les comparaisons internationales du fait de la diversité des niveaux de vie et des histoires économique et politique. Même si la plupart des pays adoptent un concept de pauvreté monétaire, il ne faut pas pour autant négliger des définitions basées sur des privations (consommation ou difficultés à équilibrer le budget). Chaque approche repose sur des présupposés normatifs (choix politiques ou normes sociales). Passer des concepts à la mesure statistique nécessite des hypothèses, des conventions techniques, adaptées à chaque société : prise en compte du nombre de personnes dans un foyer ou liste des symptômes pour caractériser la pauvreté en conditions de vie, par exemple. La comparabilité des résultats s'obtient par l'adoption de méthodes identiques, et pas nécessairement par le recours aux mêmes conventions détaillées. La qualité des données peut aussi diminuer la comparabilité (par exemple pour les revenus ou patrimoines). L'usage conjoint de plusieurs approches est la meilleure façon de décrire sans trop le réduire le phénomène complexe qu'est la pauvreté.

### ***La difficile définition de la pauvreté***

Si les économistes ont tendance à porter leur attention principalement sur les problèmes d'inégalités, qui n'introduisent pas de césures arbitraires et sont mieux maîtrisés conceptuellement, les sociologues et les politiques ont tendance à raisonner en termes de pauvreté ou d'exclusion. L'analyse statistique de la pauvreté est devenue une composante pérenne du système d'information des pays européens<sup>3</sup>. Pourtant l'étude de la pauvreté se heurte à l'absence d'une véritable définition permettant la quantification<sup>4</sup>. D'après le Conseil

---

<sup>3</sup> En témoignent de nombreuses études : rapport annuel de l'Observatoire de la pauvreté en France, publications d'Eurostat – e.g. : Dennis et Guio (2004), « Pauvreté et exclusion sociale dans l'Union européenne » –, rapport annuel de la Commission européenne sur la situation sociale dans l'Union européenne, publications de l'OCDE – e.g. : *Pauvreté et Santé* (2003).

<sup>4</sup> A la fin des années 1990, les hypothèses retenues variaient très fortement : référence à la médiane ou à la moyenne, seuil de 60 % ou 50 %, échelle d'équivalence de l'OCDE ou d'Oxford. De telles modifications

de l'Europe (1984), doivent être considérées comme pauvres « les personnes dont les ressources (matérielles, culturelles ou sociales) sont si faibles qu'elles sont exclues des modes de vie minimaux acceptables dans l'État membre où elles vivent ». Bien que peu opérationnelle, cette caractérisation a le mérite de souligner la diversité des ressources à prendre en compte, l'absence de définition universelle et incite aux approches multidimensionnelles.

En dépit de l'ensemble de ces difficultés, on s'accorde généralement sur une conception de la pauvreté qui regroupe un sens monétaire (absence de revenus et de ressources financières) mais inclut également d'autres dimensions. Être pauvre, c'est aussi être dépourvu des moyens les plus élémentaires, et cela implique des facteurs non monétaires tels que l'absence d'accès à l'éducation, la santé, les ressources naturelles, l'emploi, la terre, le crédit, la participation politique, les services et les infrastructures. La pauvreté comporte en outre une dimension de risque et une notion de vulnérabilité.

### ***La pauvreté monétaire***

Selon cette approche, le faible niveau du revenu monétaire serait l'indicateur central pour définir la pauvreté par l'insuffisance des ressources. Généralement, on retient comme revenu monétaire le revenu disponible après impôt, sans déduction des frais ou charges, mais des entorses dues à la nature des données disponibles sont possibles. Des divergences peuvent apparaître. Ainsi, les travailleurs sociaux insistent sur la difficulté qu'ont les pauvres à planifier leur budget et préconisent de mesurer les fluctuations des ressources sur des périodes de très courte durée (revenu instantané). Les économistes préfèrent une durée moyenne, le marché financier permettant de transférer des ressources d'une période à l'autre (revenu permanent). Finalement un certain consensus se dégage autour de l'idée que la pauvreté est un manque de ressources qui s'apprécie sur trois ou quatre ans (mais la plupart des mesures disponibles sont annuelles). Deux limites de l'approche monétaire peuvent être soulignées : (i) l'ignorance de l'incertitude des ressources (précarité), et (ii) certaines possessions évitent des dépenses sans constituer de rentrées monétaires (voiture, logement...). L'élargissement du revenu monétaire à une notion de ressources plus vaste est sans doute nécessaire. Dans les analyses de la pauvreté réalisées en Polynésie, aucune imputation de loyer fictif n'a ainsi été

---

suffisaient à faire varier le nombre d'individus pauvres de 6,9 millions à 8,5 millions et le taux de pauvreté des couples avec trois enfants ou plus de 10,7 % à 19,2 %.

faite. Le plus souvent, du fait des difficultés, on recourt au PIB par habitant, qui évite les divergences méthodologiques et autorise des comparaisons internationales. Mais il reste imparfait pour aborder pleinement la pauvreté : la Polynésie française est ainsi un « pays à revenu élevé », mais avec un PIB/hab égal aux 2/3 du PIB par tête métropolitain et un IDH qui placerait la Polynésie en 42<sup>ème</sup> position, au niveau de la Slovaquie en 2003. Ces indicateurs macroéconomiques ne permettent pas une évaluation directe de la richesse des ménages, ni des inégalités, ni du bien-être, ni des conditions de vie.

Ainsi, pour mieux cerner la pauvreté monétaire, il vaut mieux définir l'incidence de la pauvreté, calculée en fonction de seuils monétaires régionaux, nationaux ou internationaux. Il s'agit d'identifier le pourcentage de la population qui vit avec un revenu (ou un niveau de consommation) inférieur à un niveau de vie minimum « acceptable » selon les normes du pays concerné. Ce seuil de pauvreté peut être défini de façon absolue ou de façon relative.

### ***Pauvreté relative ou absolue ?***

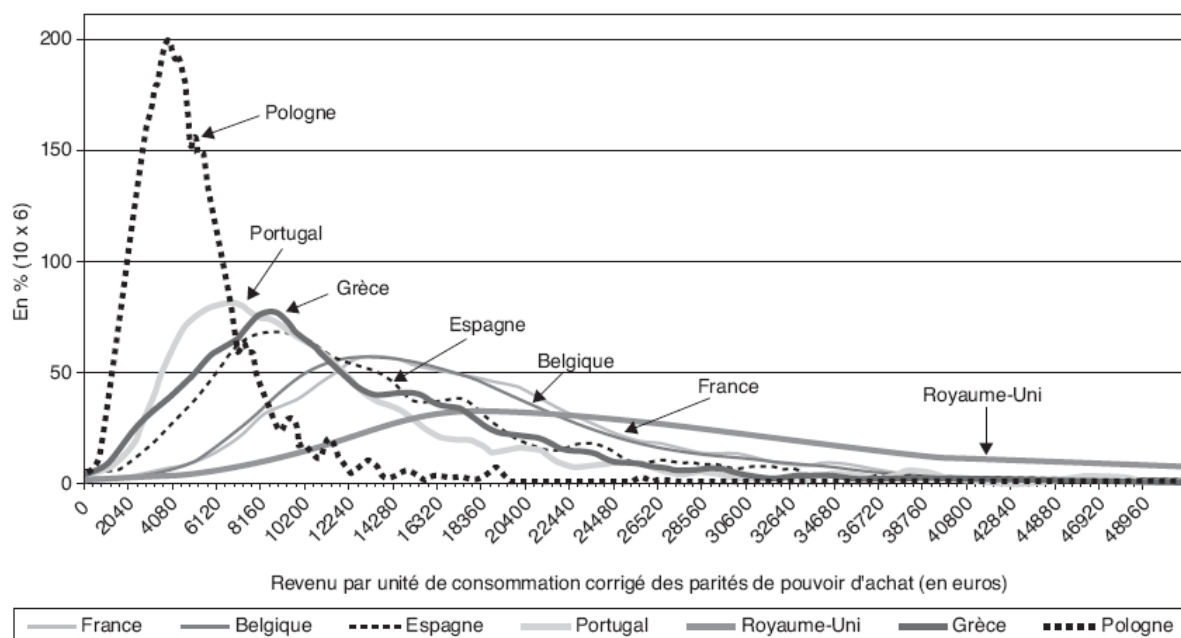
Les approches absolues sont adoptées aux États-Unis, dans divers pays anglo-saxons comme l'Australie, et dans certains pays de l'Europe de l'Est. Une norme de consommation fixe les besoins fondamentaux d'une société et une époque données, tenant compte des conditions climatiques, des traditions ou du niveau de développement. Les ménages pauvres sont ceux qui ne peuvent s'assurer ce niveau de consommation en biens fondamentaux. Cette définition est sans conteste proche des représentations spontanées, mais elle est sujette à des risques de biais liés à la définition de la norme.

Ainsi, les lignes de pauvreté absolues s'éloignent de fait de l'idée d'un minimum vital en volume. Grâce aux travaux des nutritionnistes, l'approche volume peut être conduite pour l'alimentaire (2 100 calories par jour), mais ce n'est pas possible pour les vêtements, les transports ou les loisirs. Les statisticiens calculent donc la valeur du panier alimentaire déterminé en volume et la multiplient par l'inverse du coefficient de l'alimentaire dans l'ensemble du budget. Or la part de l'alimentaire décroît en fonction du revenu (saturation relative des besoins), donc l'estimation des lignes de pauvreté est beaucoup plus généreuse pour les strates favorisées. S'ajoute la faible accessibilité des couches défavorisées aux prix les plus bas, offerts dans des grandes surfaces excentrées (qui nécessitent d'être motorisés), à certaines conditions de volume ou de périodes (qui peuvent être incompatibles avec les

exigences de budgets faibles). On retrouve également ces non-linéarités de prix dans les services, notamment bancaires<sup>5</sup>.

La pauvreté relative est envisagée comme une forme d'inégalité : sont pauvres ceux dont le niveau de vie est très inférieur à celui de la majorité de la population (seuil). Cette mesure se heurte à l'arbitraire : contrairement à ce qu'avaient pu penser certains sociologues, on ne peut identifier un seuil traduisant une rupture nette conduisant à l'exclusion. Ce n'est en tout cas pas l'observation de la distribution des niveaux de vie qui peut fournir des indices de l'existence d'une telle ligne de fracture.

### Distributions des niveaux de vie en 2001



On peut aussi remarquer sur ce graphique que si l'on utilise la définition de la pauvreté relative<sup>6</sup>, les seuils sont situés là où les effectifs sont nombreux, d'où la sensibilité des résultats aux conventions retenues. Le seuil de pauvreté monétaire communément retenu en France et en Polynésie française est la demi-médiane du revenu par unité de consommation. Le choix de la médiane (plutôt que la moyenne) traduit une préoccupation technique

<sup>5</sup> Voir Annexe 1 pour des résultats sur la pauvreté absolue en Polynésie et Annexe 2 pour des éléments sur le niveau de vie des Polynésiens.

<sup>6</sup> Le seuil de pauvreté relative monétaire se définit en fonction des niveaux de vie de l'ensemble de la population d'un pays. Par convention, il correspond à la moitié du niveau de vie médian.

(robustesse aux erreurs de mesure) et normative (être pauvre, c'est être à l'écart du mode de vie « courant », qui ne dépend pas de la situation des plus riches).

Finalement, l'indicateur de pauvreté relative apparaît hybride et délicat à appréhender, si bien que certains ont pu considérer qu'il existait au moins cinq bonnes raisons de le dénoncer :

- Si l'on doublait tous les revenus, le nombre de pauvres ne changerait pas, du fait des propriétés mathématiques de l'indicateur retenu ;
- Le choix du seuil de revenu inférieur à 50 % du revenu médian influence fortement la mesure. Avec 60 % (cas d'Eurostat), le taux de pauvreté en France double de 6 % à 12 % des ménages ;
- Selon ce critère, la part des pauvres est moins importante dans les archipels éloignés que dans la zone urbaine de Tahiti. La pauvreté n'apparaît que comme une variante de l'inégalité : dans les zones peu inégalitaires, il n'y a pas de pauvres car les revenus sont regroupés autour de la médiane (personne n'est au-dessous de la demi-médiane) ;
- Le choix de l'échelle d'équivalence modifie la mesure de la pauvreté (calcul des unités de consommation, ou uc). Le seuil de pauvreté français est de 650 €/uc mensuel, soit autour de 1400 €/mois pour un couple ayant deux enfants de moins de 14 ans ;
- L'indicateur est aussi très sensible aux effets de seuil : le nombre d'enfants pauvres (1 million au seuil de 650 €/uc) varie de 0,3 à 1,7 million suivant que l'on diminue ou que l'on augmente de 60 € le seuil de pauvreté.

### ***La pauvreté en condition de vie***

Devant les limites des approches par le revenu, un certain nombre de chercheurs ont préconisé d'aborder la pauvreté à partir de la consommation : c'est la consommation, plus que le revenu, qui est source directe d'utilité. En outre, la consommation est plus lisse et moins sensible aux aléas conjoncturels que les revenus (du fait des crédits à la consommation). Enfin, la mesure pourrait être facilitée par le fait que la consommation est *a priori* mieux déclarée que les revenus.

Les détracteurs de telles approches dénoncent l'ignorance du volume de l'épargne comme injustifiable. Se posent également des problèmes éthiques difficiles à trancher, du type



consommations nocives ou prohibées (tabac, drogue, alcool). Quant à la mesure, elle est basée dans toutes les enquêtes budget sur une collecte partiellement faite au travers de questionnaires rétrospectifs reposant sur l'extrapolation à l'année de carnets de compte tenus sur une période courte (4 semaines en Polynésie française), auquel il est difficile d'attacher une quelconque valeur microéconomique. Ce n'est pas parce que les enquêtes sur les budgets renseignent efficacement sur la consommation des divers produits en tant qu'agrégats macroéconomiques, qu'elles permettent de reconstituer une distribution de qualité. Les approches par la consommation n'ont donc pas été réellement appliquées mais elles ont incité à développer l'approche par les conditions de vie, désormais couramment mise en œuvre en France, sur les traces d'auteurs fondateurs comme Townsend (1979), Nolan et Whelan (1996), Dicks (1992)<sup>7</sup>.

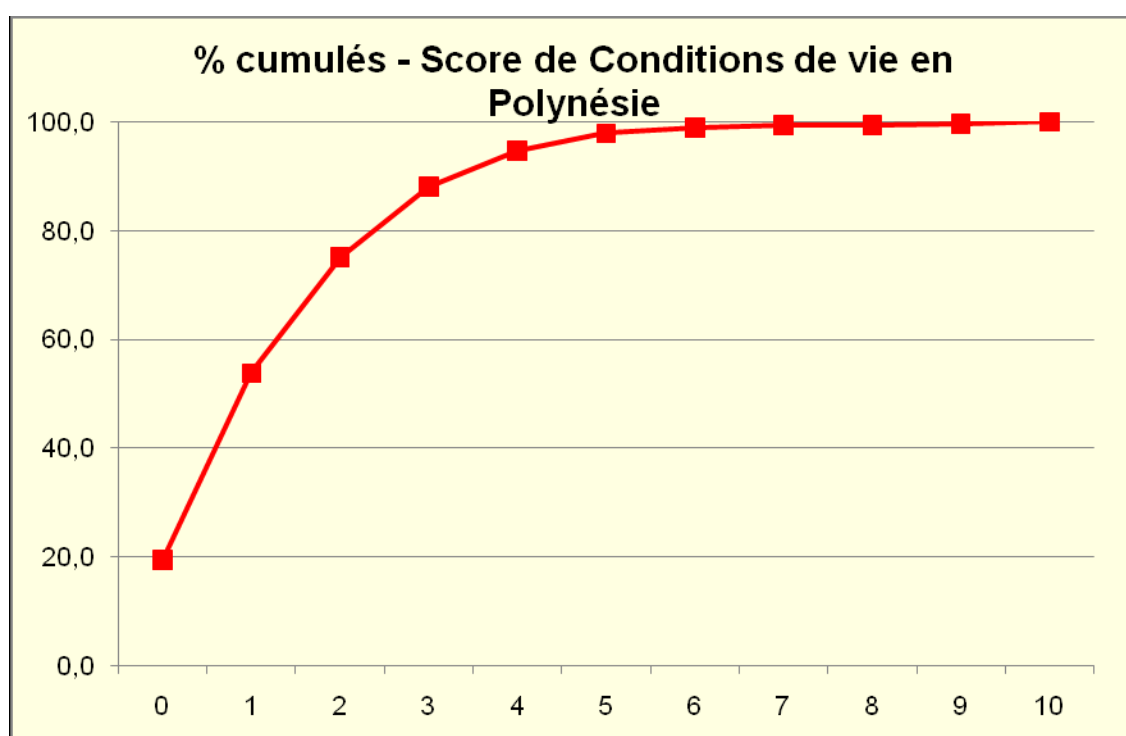
En partant de l'hypothèse d'une grande homogénéité des classes moyennes, on peut définir ce mode de vie comme une référence pour la mesure d'écarts interprétables en termes de privations. Le cumul de ces privations conduit à la pauvreté en conditions de vie. On définit donc un certain nombre d'items de privation touchant des domaines variés (dans l'idéal, l'ensemble du spectre des consommations et conditions de vie) pour déterminer un score synthétique informatif sur la qualité de vie. En pratique, le nombre d'items disponibles dans les sources statistiques est limité, et il faut donc effectuer des contrôles pour éviter la subjectivité :

- Contrôle par la fréquence. Ex : climatiseur comme bien de luxe (80 % des ménages n'en n'ont pas) ;
- Contrôle par le consensus. Sont acceptables les items considérés comme faisant partie du niveau de vie « normal » par la population (*Socially perceived necessities*). Ex : 80 % des Polynésiens estiment qu'il est très important d'avoir une voiture pour vivre correctement (besoins minimums) ;
- Consentement général. Les domaines qui ne s'adressent qu'à certains ménages (qui travaillent, qui ont des enfants...) ne pourront être retenus. Ex : télévision.

---

<sup>7</sup> Townsend, P. (1979), "Poverty in the United Kingdom: A Survey of Household Resources and Standards of Living", Harmondsworth: Penguin Books ; Nolan, B. and Whelan, C.T. (1996), "Measuring Poverty Using Income and Deprivation Indicators: Alternative Approaches", *Journal of European Social Policy*, Vol. 6, n° 3, 225-240 ; Dicks, P. (1992), "Pauvreté en termes de conditions d'existence", Rapport du programme Mire-Insee, Document de l'ADEPS, Université de Nancy II.

Ce sont ainsi 13 privations<sup>8</sup> qui seront comptabilisés dans l'étude condition de vie en Polynésie française et seront considérés comme pauvres en condition de vie tous les ménages ayant au moins trois privations. Clairement, les indicateurs retenus dans cette étude<sup>9</sup> ont été construits compte tenu de l'information disponible<sup>10</sup>, mais devraient être améliorés. La liste des biens et des privations a été déterminée par un processus administratif, sans réflexion théorique, et reste trop brève (l'interprétation du score s'améliore avec le nombre des items).



Source : Enquête condition de vie des ménages. AFD-ISPF-CEROM ; 2010<sup>11</sup>

### *La mesure de la pauvreté par une approche subjective*

Un autre éclairage de la pauvreté peut être proposé en considérant la subjectivité de la pauvreté. Cette approche a l'avantage de compléter l'approche en terme de revenu ou de condition de vie, en permettant de définir la pauvreté subjectivement et par strate de société. On utilise des questions du type : « Votre revenu mensuel vous permet de vivre difficilement

<sup>8</sup> Elles concernent l'habitat (habitation permanente, éclairage, alimentation en eau, évacuation des eaux usées), l'accès aux biens publics (ramassage des ordures, eau potable) et les biens d'équipement (voiture, congélateur, chauffe-eau, climatiseurs, lave-linge, ordinateur, téléphone mobile).

<sup>9</sup> Les résultats de cette étude seront publiés sous le timbre CEROM au 1<sup>er</sup> semestre 2010.

<sup>10</sup> Principalement les données issues du recensement de la population.

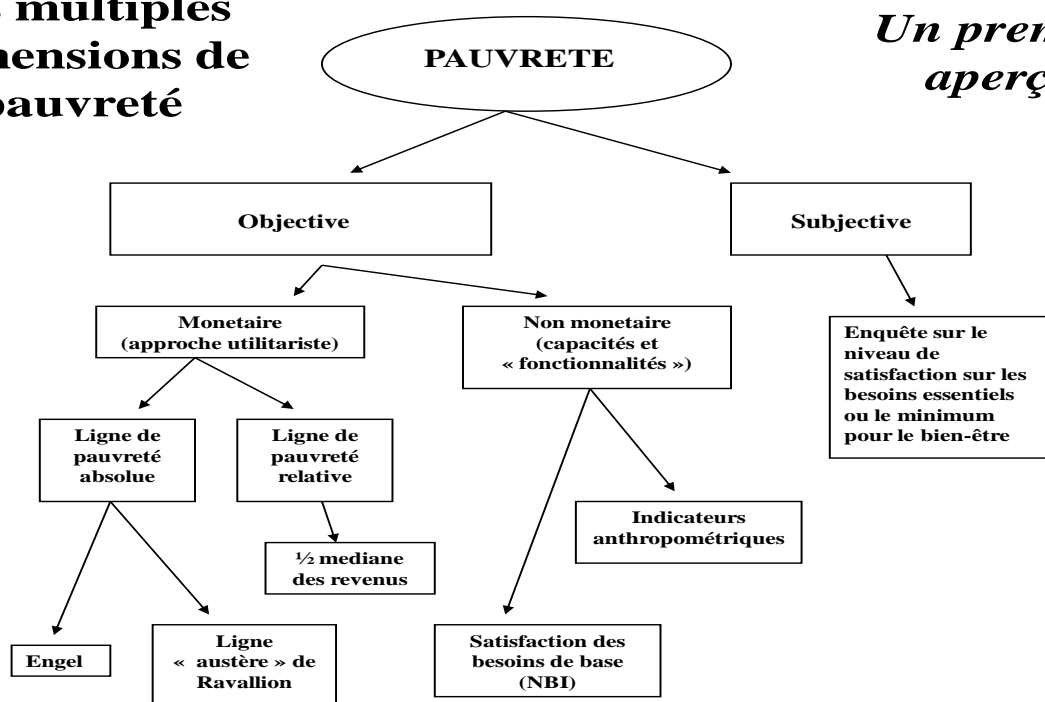
<sup>11</sup> Est considéré ici comme pauvre un ménage qui cumule au moins 3 privations (score de conditions de vie supérieur ou égal à 3) : 28,2 % des individus.

ou très difficilement ? », « Votre situation financière actuelle vous oblige-t-elle à vous endetter ? », « Le revenu dont vous disposez est-il inférieur ou égal au revenu minimum nécessaire à votre ménage pour joindre les deux bouts ? », « Vous arrive-t-il de payer en retard votre loyer ou les services liés à votre logement ? ». Cette démarche a le mérite d'éviter tout jugement normatif extérieur ; elle accorde une valeur extrême aux préférences individuelles<sup>12</sup>.

La pauvreté est donc un phénomène dont les composantes sont multiples, comme le rappelle le schéma suivant. L'étude sur les conditions de vie des Polynésiens fera l'objet d'une publication au début du deuxième trimestre 2010. Elle mettra en exergue ces différentes approches et distinguera ces concepts selon plusieurs critères discriminants comme l'appartenance ethnique, le niveau d'éducation, la localisation géographique (rurale ou non), les conditions d'emploi... Ce type de travail devrait permettre de connaître la nature de la pauvreté en Polynésie et aider à la définition des politiques publiques essentielles à la solidarité polynésienne.

## Les multiples dimensions de la pauvreté

## *Un premier aperçu*



<sup>12</sup> Voir Annexe 3 pour des exemples sur la Polynésie.

### 3. Une situation dégradée de l'emploi

La situation de l'emploi en Polynésie est critique et s'est dégradée ces derniers mois, en raison notamment de la crise mondiale, mais les conditions de l'emploi étaient déjà défavorables depuis longtemps. La puissance publique n'a évidemment pas les moyens d'agir sur l'ensemble des facteurs (éloignement, taille, prix des matières premières, etc.) mais elle se doit d'agir sur les facteurs institutionnels qui produiront des effets de moyen terme. Le marché de l'emploi reflète encore la coexistence de deux modèles de développement : un secteur moderne et structuré avec l'emploi salarié à destination des entreprises et des administrations ; un secteur traditionnel avec l'emploi non salarié encore largement tourné vers l'autosubsistance, où vies domestique et économique sont étroitement mêlées l'une à l'autre.

#### *Vers une salarisation croissante de l'économie*

L'arrêt du CEP et la mise en œuvre du Pacte de progrès, basé sur le développement des ressources propres ont, dans un premier temps, renforcé la prégnance du secteur traditionnel.

D'après le recensement de la population de 1996, près d'un actif occupé sur 4 (24 %,) déclarait travailler à son compte<sup>13</sup>. En 2002, ils sont 19 %, soit encore près d'un un actif occupé sur cinq dans la sphère non salariée et un sur six en 2007.

#### Évolution de l'emploi en Polynésie française

	31/12/2002	31/12/2007	Taux de croissance annuel moyen
Salariés	70 829	80 095	2,5%
Non salariés	17 014	15 163	-2,3%
<b>Total</b>	<b>87 843</b>	<b>95 258</b>	<b>1,6%</b>

Source : RP2002-2007 ; CPS

<sup>13</sup> En Polynésie, le recours à une main-d'œuvre de sous-traitants qui correspond à du salariat déguisé est une méthode relativement répandue.

Sur les 80 000 emplois salariés comptabilisés en 2007, seul 77 % sont inscrits à la CPS car les emplois des fonctionnaires d'État (10 000 emplois) relèvent de la Sécurité sociale métropolitaine.

### ***Un marché du travail qui se dégrade rapidement***

L'année 2007 marque les 20 ans d'une croissance continue de l'emploi en Polynésie, hors fonctionnaires d'État. Sur cette période, le nombre d'emploi salariés a doublé, avec une accélération des créations depuis 1998. En 2007, on peut dire qu'un emploi salarié sur quatre a été créé depuis 1998 (un sur dix en métropole) et que 80 % des emplois se trouvent dans le secteur des services ou de l'administration.

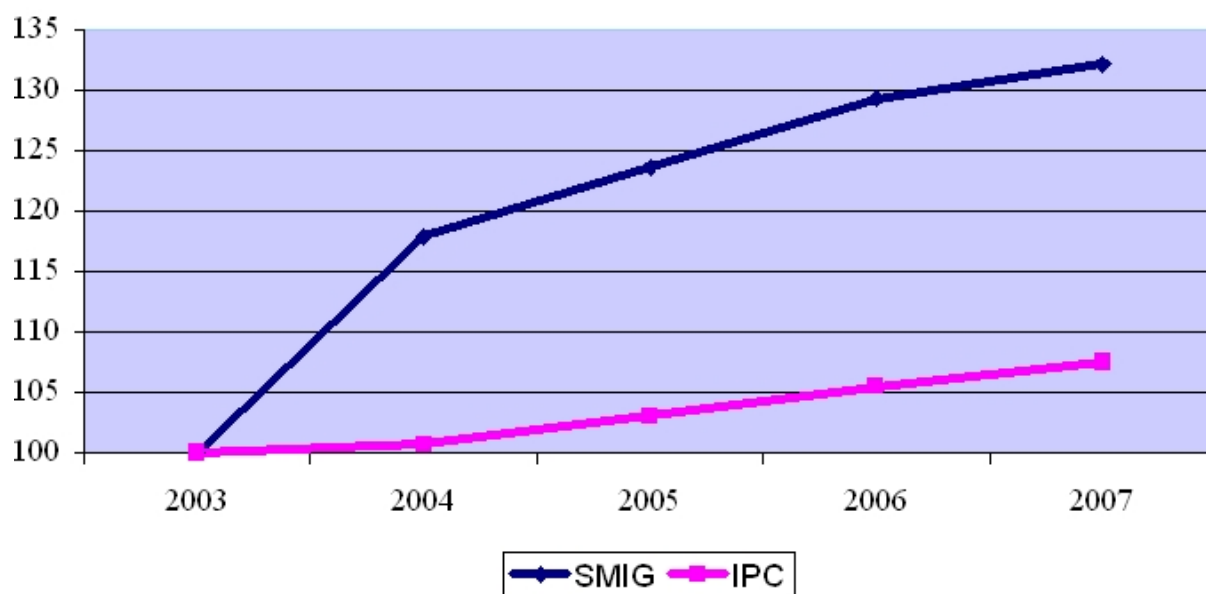
### **Évolution des indicateurs d'emploi**

Indicateurs	1988	1996	2002	2007
Population 15 ans et + (1)	102 923	146 876	171 581	192 176
Population active (2) = (3) + (4)	70 895	87 036	99 498	107 926
dont actifs occupés (3)	64 932	75 548	87 843	92 528
dont chômeurs (4)	5 963	11 488	11 655	12 668
Taux d'activité (2) / (1)	58,6 %	59,3 %	58,0 %	56,2 %
Taux de chômage (4) / (2)	8,4 %	13,2 %	11,7 %	11,7 %

La Polynésie française a connu en 2008 son premier recul des effectifs salariés depuis 1987 (- 2,9 %, soit 2 000 emplois). Cette baisse affecte plus particulièrement le secteur de la perliculture qui a perdu près d'un salarié sur trois, la construction (- 10 %) et l'administration (essentiellement communale) qui a perdu plus de 550 emplois. A eux trois, ces secteurs expliquent 85 % de la baisse. Les secteurs du commerce et de l'hôtellerie-restauration perdent 2 à 3 % de leurs effectifs, alors que la crise économique n'en est qu'à ses débuts. Cette baisse est amplifiée par la contraction des effectifs (- 600 postes sur 11 000) du côté de l'État.

En Polynésie française, le niveau du SMIG a augmenté considérablement plus que l'inflation depuis 2003.

### Évolution SMIG / IPC



Cette forte augmentation conduit à penser que le niveau du SMIG est d'ores et déjà de nature à évincer du marché du travail les travailleurs les moins productifs, c'est-à-dire les moins diplômés et les plus jeunes (en raison du manque d'expérience professionnelle). Cela implique qu'il est indispensable de s'abstraire à l'avenir de toute surenchère, notamment politique, ce qui nécessite de figer son mode de fixation et/ou de revalorisation. Ce constat est corroboré par l'étude des statistiques du chômage (voir ci-après).

Contrer cette situation est coûteux. Cela requiert de recourir par exemple aux allègements de cotisations sociales sur les bas salaires, qui représentent un coût important pour la puissance publique (ce qui, à autres dépenses publiques constantes, impose un recours à la fiscalité, solution incompatible avec toute tentative de relance de l'économie polynésienne). Le mécanisme du DARSE relevait de ce processus, de même que l'IME – incitation au maintien de l'emploi – récemment mise en place.

Deux conséquences dommageables en découlent. D'une part, elle entraîne un phénomène de rattrapage pour les rémunérations légèrement au-dessus du SMIG. D'autre

part, cette situation contribue à évincer du marché du travail les plus jeunes et également les moins qualifiés.

Les hausses successives du SMIG posent effectivement une difficulté qui peut être pernicieuse : c'est celle du « rattrapage » des salariés dont les rémunérations sont situées au-dessus de celles du SMIG. Les comparaisons de salaires effectuées dans le tableau suivant illustrent ce phénomène.

### Evolution des salaires par secteurs

		Janvier 2004	Janvier 2008
<i>Industrie</i>	Ouvrier 1ère catégorie	116 416	140 000
	Employé 1er échelon	119 512	140 000
	<b>Différence</b>	<b>2,66 %</b>	<b>0,00 %</b>
<i>Bâtiment</i>	Manœuvre	115 520	140 000
	OS 1	120 464	141 000
	<b>Différence</b>	<b>4,28 %</b>	<b>0,71 %</b>
<i>Commerce</i>	Employé 1ère catégorie	109 668	140 000
	Agent de maîtrise 1ère catégorie	145 316	154 900
	<b>Différence</b>	<b>32,51 %</b>	<b>10,64 %</b>
<i>Hôtellerie</i>	1ère catégorie	118 395	140 000
	10ème catégorie	150 979	164 314
	<b>Différence</b>	<b>27,52 %</b>	<b>17,37 %</b>
<i>Banque</i>	Employé 1ère catégorie	105 925	140 000
	Gradé	150 060	153 650
	<b>Différence</b>	<b>41,67 %</b>	<b>9,75 %</b>

*Source: Calculs effectués à partir du Rapport IEOM 2007*

On assiste ainsi, sur la période étudiée, à une réduction des écarts salariaux. Si cette réduction peut en première lecture apparaître plus égalitariste, elle est dangereuse car elle n'incite pas les travailleurs à acquérir les compétences nécessaires à l'accès à des postes plus élevés dans la hiérarchie de l'organisation. Elle favorise de plus le secteur public au détriment du secteur privé puisque les grilles salariales du secteur public ne sont pas concernées par les modifications du SMIG (alors que l'attraction du secteur public constitue déjà en Polynésie un problème important).

La seconde conséquence dommageable des augmentations successives du salaire minimum tient à l'éviction des salariés les plus jeunes et les moins diplômés. Or les proportions de chômeurs au sein des classes d'âge les plus jeunes sont énormes : la moitié des

actifs de moins de 20 ans est au chômage et le tiers des 20-25 ans l'est également<sup>14</sup>. Seules les îles Salomon affichent un résultat moins performant, alors que ce pays connaît une situation de guerre civile. Globalement, les chômeurs polynésiens sont massivement des actifs peu diplômés : 60 % d'entre eux en 2007 ne sont titulaires que d'un diplôme inférieur au BEPC. En revanche, l'acquisition d'un diplôme du supérieur reste globalement un moyen efficace de protection contre le chômage pour les jeunes Polynésiens. Mais ce résultat met aussi en exergue une caractéristique forte du marché du travail polynésien, et que l'on retrouve dans l'ensemble des pays du Pacifique, qui est l'inadéquation entre la demande de travail des entreprises, en recherche de travailleurs qualifiés, et l'offre de travail des actifs insuffisamment qualifiés.

### ***Des propositions pour dynamiser le marché du travail***

L'emploi demeure la préoccupation essentielle de la population polynésienne en ces temps de crise économique et de contraction du marché du travail. Cette préoccupation constitue une priorité que doit intégrer la réflexion engagée pour définir un mode de développement plus adapté à la Polynésie française d'aujourd'hui et au monde qui l'entoure. Développer l'emploi, qu'il soit salarié ou indépendant, passe bien évidemment par le retour à une croissance qui s'appuie sur une compétitivité renforcée des entreprises. Mais il dépend également de mesures qui peuvent, en réduisant le coût du travail et la rigidité du marché de l'emploi, le dynamiser.

Cette démarche de libéralisation du marché du travail pourrait s'accompagner de la mise en œuvre d'un dispositif d'indemnisation du chômage au bénéfice des personnes licenciées. Il est à noter que la proposition d'une allocation chômage se positionne ainsi, moins dans le cadre de la recherche d'une solidarité, que dans celui d'une amélioration de la compétitivité polynésienne. Il s'agit d'améliorer cette dernière en tolérant une flexibilité accrue en contrepartie de laquelle les salariés bénéficieraient également d'une sécurité accrue. Une telle approche impose une refonte des textes en vigueur visant à faciliter l'entrée et la sortie du marché du travail, et une remise à plat sans tabou des avantages catégoriels, qui concourent à une augmentation du coût du travail en Polynésie, paraît indispensable. Parallèlement, devrait être revu et intégré au nouveau dispositif l'ensemble des systèmes

---

<sup>14</sup> Voir Venayre, F., 2009, « L'emploi en Polynésie française : situation actuelle et difficultés d'interprétation », *Revue Juridique Polynésienne*, Volume 15, pp. 37-64.



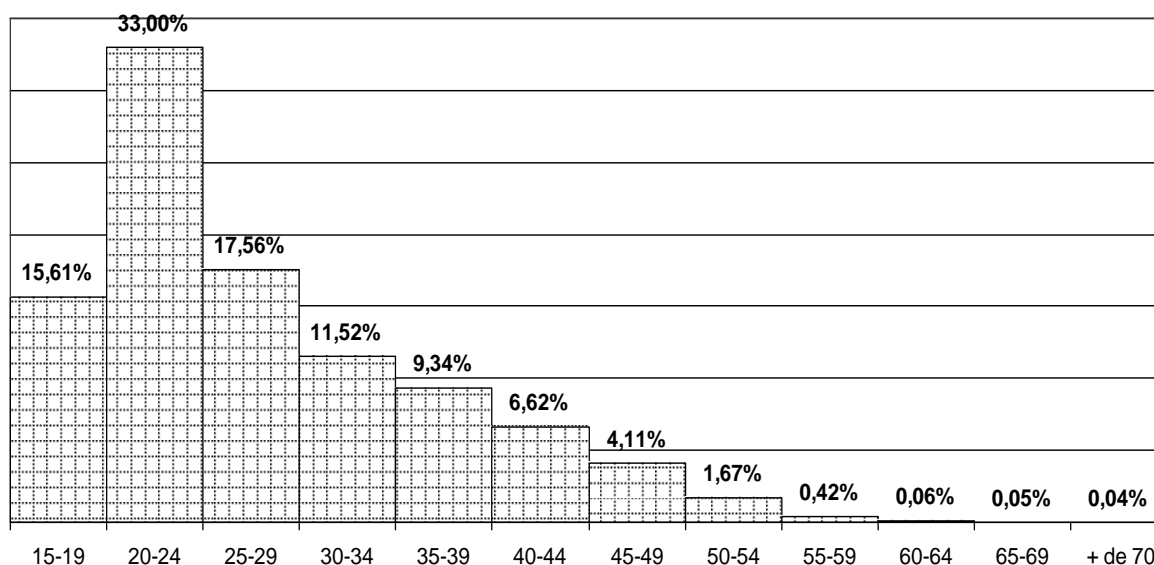
d'aides actuellement existants, qui n'a pas apporté la preuve de son efficacité. En effet, comme il a été exposé précédemment, le coût du travail en Polynésie française est suffisamment élevé donc il convient d'imaginer un dispositif d'indemnisation du chômage dont le financement n'alourdirait pas ce coût. Réinjecter les aides existantes participerait à ce dispositif.

Dans la même optique, l'intervention des pouvoirs publics en matière de politique salariale, observée par le passé, devrait cesser et être compensée par la promotion du dialogue social au sein des entreprises ou des branches. Dans ce cadre, pourraient par ailleurs être examinées des pistes comme celle de l'intéressement des salariés au résultat de l'entreprise ou celle de rémunérations assises à la fois sur une part fixe et une part variable.

### ***Renforcer la capacité d'insertion des Polynésiens sur le marché du travail***

En Polynésie, la moitié des chômeurs a moins de 25 ans, tandis que les deux tiers ont moins de 30 ans. A l'inverse, seul un chômeur sur huit est âgé de plus de 40 ans. Les proportions de chômeurs au sein des classes d'âge les plus jeunes sont ainsi énormes : la moitié des actifs de moins de 20 ans est au chômage, tandis que le tiers des 20-25 ans l'est également.

**Répartition des chômeurs par âge**



Source : Venayre (2009), RJP, op. cit.

Les investissements pour l'éducation, la formation et la réinsertion sont donc décisifs pour l'avenir, en vue d'une croissance équilibrée et durable, d'autant que l'un des handicaps structurels de l'économie polynésienne réside dans la faible adéquation de la formation reçue et des besoins, ainsi que dans la pénurie de cadres locaux. La Polynésie française investit près de 900 millions de Fcfp au titre de la formation, mais sans se soucier suffisamment de la cohérence des formations proposées.

L'insertion professionnelle à la sortie de l'école est un enjeu décisif, notamment en raison de la forte proportion de jeunes quittant l'école sans qualification. Mais la Polynésie française manque aussi de cadres et les formations d'excellence, tant en métropole que sur place, ne diplôment pas suffisamment de jeunes Polynésiens. Or les enjeux de l'éducation, de la formation et de l'insertion sont liés. Il s'agirait donc d'ouvrir les voies de la réussite aux jeunes Polynésiens en donnant à chacun la possibilité d'une nouvelle chance plutôt que d'enfermer les individus dans le renoncement et l'échec, par exemple en développant les partenariats avec d'autres institutions de formation (diplômes conjoints) ou en délocalisant les concours et examens des cadres de l'État et des diplômes d'État en Polynésie française. De même, la mobilité, en et hors Polynésie, devrait être considérée comme une chance pour ceux qui la choisissent et pour l'économie polynésienne.

L'évolution du statut d'autonomie et les divergences entre l'État et la Polynésie en matière d'éducation n'ont pas permis un développement efficace du système éducatif polynésien. Il serait bon de changer ces mœurs et de promouvoir un engagement fort de la Polynésie française et de l'État en matière de formation professionnelle, afin de faciliter l'accès du plus grand nombre à une qualification adaptée pour une insertion professionnelle réussie. Des pistes peuvent être évoquées :

- Mettre en place d'un programme de soutien à la formation de cadres locaux ;
- Créer des filières répondant à des préoccupations clairement identifiées : filière métiers de la santé pour lutter contre la désertification médicale ; actions de formations qualifiantes dans les domaines des énergies renouvelables et du développement de l'agriculture biologique ;
- Augmenter le nombre de places pour des formations courtes post bac (IUT, BTS) ;
- Adapter les formations courtes post bac aux besoins du marché (exemple des BTS informatique qui ont formé plus de diplômés que le marché ne pouvait en absorber) ;
- Poursuivre et développer le Service Militaire Adapté ;
- Favoriser la formation en alternance et l'apprentissage en entreprise.

#### **4. Un système de protection de sociale qui périlite**

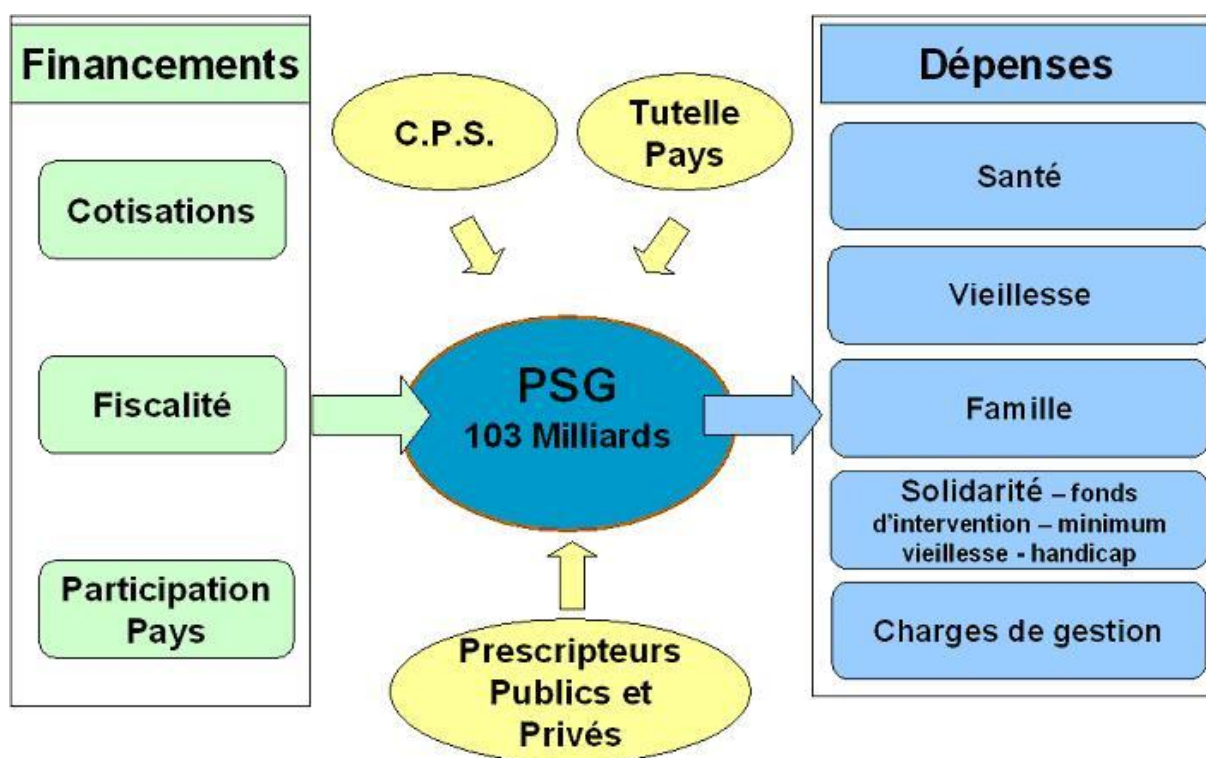
La protection sociale généralisée (PSG) en place en Polynésie française est à l'heure actuelle face à un défi sans précédent. C'est son avenir même qui est en jeu. S'il semble plus immédiat de le percevoir concernant la branche maladie, dont les difficultés sont maintenant bien connues et identifiées, la question du financement des retraites est encore trop souvent reléguée au second plan de l'analyse. Pourtant, pour cette branche également, le système ne saurait assurer sa propre pérennisation. La volonté de réforme doit rapidement épauler les évidents constats d'insuffisance du système actuel.

##### ***Genèse et organisation du système de protection sociale***

La PSG est instaurée en 1995. En créant deux nouveaux régimes, RST (régime de solidarité territoriale, devenu depuis régime de solidarité de la Polynésie française, ou RSPF) et RNS (régime des non salariés), qui complètent utilement les dispositifs sociaux précédemment adoptés, elle affiche comme ambition d'offrir une couverture sociale à l'ensemble des résidents de la Polynésie française. L'instauration de la PSG s'appuie par ailleurs sur une diversification des sources de financement : Pays, État, cotisations (des salariés, non salariés et des employeurs) et fiscalité par le biais de la CST (Contribution de Solidarité du Territoire).

Aujourd'hui, la PSG s'organise donc en trois régimes : régime des salariés (RGS), régime des non salariés (RNS) et régime de solidarité (RSPF). Le régime des salariés est celui qui propose le plus grand nombre de droits en matière de prestations : maladie, retraite, prestations sociales et familiales ; le régime des non salariés recouvre principalement la maladie, tandis que le régime de solidarité comprend la maladie et le minimum vieillesse. Tous les trois sont gérés de façon autonome, mais toutefois réunis sous la tutelle d'un organisme unique, la CPS (Caisse de Prévoyance Sociale). La participation de l'État à son financement n'existe plus, et ses dépenses sont réparties entre la santé, la retraite, la famille et la solidarité, auxquelles s'ajoutent des frais de gestion, comme le montre la cartographie de la PSG ci-dessous.

## Cartographie de la PSG



Les décideurs de la PSG sont ainsi au nombre de trois : le Pays, les prescripteurs, qu'ils soient publics ou privés<sup>15</sup>, et la CPS, cette dernière étant l'outil de gestion de la PSG. C'est elle qui a la charge du contrôle des actes et des prestations. Elle perçoit en contrepartie de sa contribution des frais de gestion des différents régimes qui représentent environ 4 % du coût global de la PSG.

### *Un déséquilibre croissant des comptes sociaux*

L'objectif initial de la PSG a été parfaitement rempli, puisque le taux de couverture de la population polynésienne, de 70 % en 1994, est passé en 2009 à 99 %, soit en quinze ans seulement. Mais cette évolution positive n'a pas été sans conséquences sur les financements de la PSG. Evidemment, il ne s'agit pas là de la seule justification de l'augmentation des budgets nécessaires au fonctionnement de la PSG. Le vieillissement progressif de la population n'est pas étranger à l'augmentation des dépenses (tant pour la branche retraite que

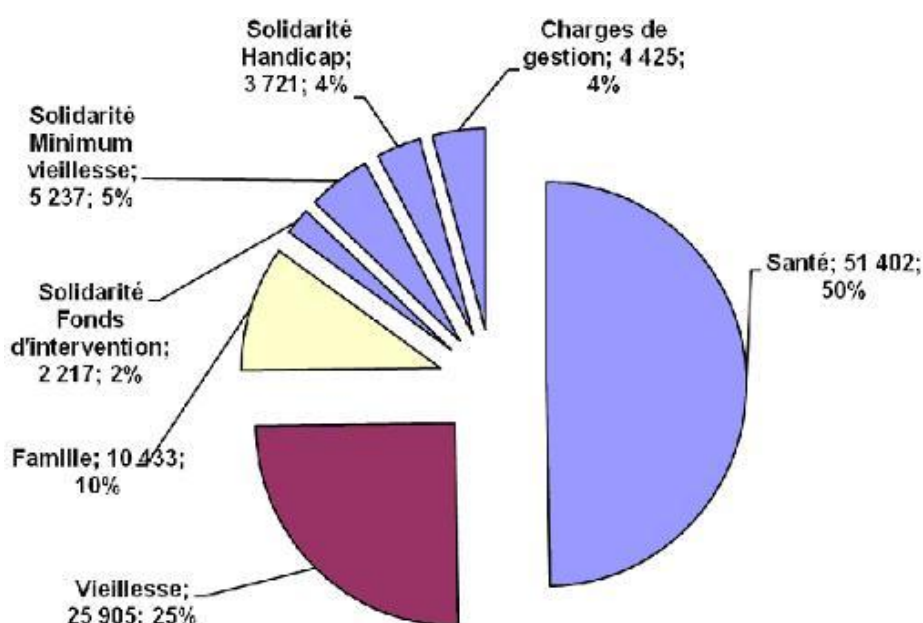
<sup>15</sup> Les prescripteurs regroupent les soins hospitaliers du public (dispensés par le CHT, les hôpitaux périphériques, les dispensaires, les établissements spécialisés...) et du privé (dispensés par les cliniques Cardella et Paofai et le centre hospitalier de Mamao), les soins ambulatoires (médecins, dentistes, sage-femmes, auxiliaires médicaux infirmiers, kinésithérapeutes, orthophonistes, orthoptistes et laboratoires) et les produits pharmaceutiques (médicaments, appareillages et autres biens médicaux : pansements, optique...).

pour la branche maladie), les problèmes sanitaires également (développement des longues maladies, diabète notamment), ainsi que l'évolution démographique. La population polynésienne compte en effet 260 000 personnes au recensement de 2007, triplant au cours des 40 années précédentes, et les projections démographiques tablent sur 320 000 habitants en 2027, ce qui représenterait encore, au cours des 20 années à venir, une augmentation de près du quart de la population actuelle. Rappelons également que si, en 1988, un Polynésien sur deux avait moins de 20 ans, un habitant sur six sera âgé de plus de 60 ans en 2027.

Au total, les dépenses de la PSG étaient de 40 816 milliards de Fcfp en 1995, pour 189 700 personnes, et s'élèvent aujourd'hui à 103 439 milliards de Fcfp pour 262 600 personnes (besoins estimés pour 2010), soit une augmentation de 150 % en 15 ans. C'est le deuxième budget de notre collectivité après celui de la Polynésie française.

La seule branche santé affiche des chiffres alarmants. La couverture santé représente la moitié des dépenses globales de la PSG (voir graphique sur les dépenses de la PSG) et l'essor des dépenses liées est particulièrement inquiétant. En dix ans, les dépenses d'assurance maladie ont augmenté de 50 %. Depuis 2005, l'accroissement des dépenses de santé représente 3 milliards de Fcfp par an<sup>16</sup> et aucun indicateur ne semble montrer que cette évolution va s'inverser, ni même s'infléchir.

### Les dépenses de la PSG

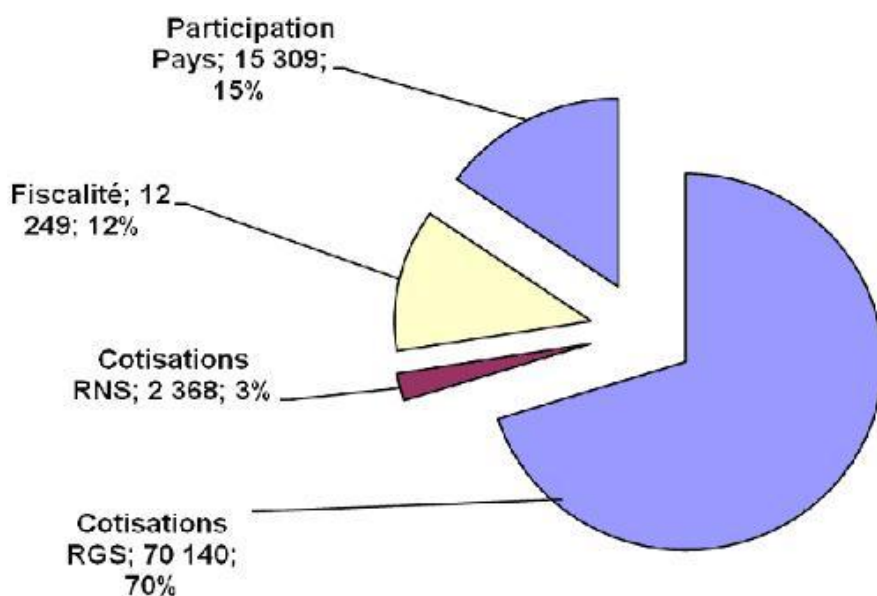


<sup>16</sup> En 2005, les dépenses d'assurance maladie étaient de 35,307 milliards de Fcfp, tandis qu'elles se sont élevées en 2009 à 47,330 milliards de Fcfp.

En effet, l'incidence du vieillissement de la population, tant sur la santé que sur la retraite, l'aggravation attendue des affections de longue durée, et le fait qu'il faille s'attendre à une augmentation des dépenses liées aux couvertures actuellement imparfaite (risque vieillesse, accompagnement social) laisse penser que les difficultés de la situation actuelle ne peuvent que s'accroître avec le temps. La croissance annuelle estimée des dépenses de la PSG est d'ailleurs de 3 %.

Côté financement de la PSG, les perspectives ne sont pas plus engageantes. La contribution de l'État a été supprimée depuis 2008<sup>17</sup> et le système repose maintenant pour l'essentiel sur les cotisations des employeurs et des salariés (à hauteur de 73 % du financement global – voir graphique sur les financements de la PSG). Or le produit de ces cotisations est mis à mal par les mauvaises performances de l'économie polynésienne, encore aggravées par la crise récente. Par ailleurs, les projections démographiques indiquent que la croissance de la population va ralentir. Elle affichait 1,15 % en 2007, alors qu'elle ne devrait plus être que de 0,8 % en 2027. Le nombre d'actifs n'augmentant pas assez rapidement, la diminution du ratio actifs/retraités va s'accroître, renforçant les problèmes de financement de la PSG.

### Les financements de la PSG



<sup>17</sup> Les Etats Généraux de L'Outremer en Polynésie française ont permis de voir émerger une demande locale pour le rétablissement d'une participation de l'État dans le financement de la PSG au titre de la solidarité nationale. Il apparaît peu probable qu'un tel retour arrière soit observé, dans la mesure où cette évolution est liée au transfert de compétences, et donc à l'évolution progressive du statut d'autonomie. Cependant, il pourrait s'agir d'une aide temporaire, le temps d'épurer l'actuel système par la nécessaire réforme du modèle.

Les financements de la PSG connaissent donc un recul tandis les dépenses augmentent de manière alarmante. Sans surprise, on observe un déficit cumulé fin 2009 de 9 milliards de Fcfp<sup>18</sup>, financé sur les réserves de la retraite. Une estimation du déficit de 2010 indique 6,3 milliards de Fcfp pour cette seule année, soit un déficit cumulé attendu, fin 2010, de l'ordre de 15 milliards de Fcfp.

### *Assurer la survie de la protection sociale*

Il faut certes souligner la réussite que l'impressionnante augmentation du taux de couverture constitue, ainsi que le progrès social que la PSG représente. Toutefois, la création de la PSG contenait les germes de ses propres difficultés.

Le système mis en place en 1995 était en premier lieu d'une générosité telle qu'elle allait naturellement mettre à mal son financement. Des oppositions s'étaient d'ailleurs élevées dès la période de sa création. Le taux de remboursement, de 80 %, est en effet particulièrement élevé au regard des conditions offertes dans d'autres pays. En métropole, par exemple, ce taux n'est que de 65 %, alors que le système de protection sociale métropolitain s'est développé bien antérieurement. Il faut de plus noter que ce taux s'applique en Polynésie française sur des prescriptions dont les tarifs sont déjà largement majorés par rapport à ceux de la métropole (de l'ordre de 40 % à 50 % sur les actes médicaux simples ou les médicaments, par exemple). Ainsi, lorsque la Sécurité Sociale de métropole procède à un remboursement de 65 €, la CPS s'acquitte, pour le même acte, de 112 € (avec une hypothèse basse de 40 % de surcoût en Polynésie française), soit 72 % de plus. La charge qui pèse ainsi sur les comptes sociaux est très largement renforcée, alors même qu'il est complexe d'accroître le taux de prélèvement obligatoire, déjà élevé en Polynésie française<sup>19</sup>, et de renforcer le coût du travail, également très élevé par comparaison à la zone Pacifique. On peut enfin noter le faible développement du marché des mutuelles de santé en Polynésie française qui vient corroborer l'idée d'importance de la générosité du système de base.

---

<sup>18</sup> Basé sur le déficit prévisionnel de l'année 2009, estimé à 4,6 milliards de Fcfp pour les salariés.

<sup>19</sup> Selon l'ISPF, l'ensemble des impôts et des cotisations sociales représente en Polynésie française, en 2008, 38 % du PIB. Il est à noter que ce taux apparaît particulièrement élevé lorsqu'on l'appréhende au regard de l'absence de charges de souveraineté et de la prise en charge de certaines dépenses par l'État, comme par exemple l'éducation.

Globalement, le développement conjoint de l'offre et de la demande de soins généré par la mise en place du système de la PSG s'est effectué au détriment de la prévention et d'un principe de responsabilisation personnelle, renforçant encore l'essor des dépenses de l'assurance maladie.

De même, si la PSG a permis une meilleure efficacité de gestion, du fait de la centralisation autour d'une caisse unique, il n'en reste pas moins que les frais de gestion restent trop élevés (de l'ordre de 4,5 milliards de Fcfp) et que perdurent aussi des lourdeurs administratives dues à la gestion autonome des trois régimes différenciés.

Cependant, la PSG n'est pas la seule responsable de ses dérives. On peut avancer les éléments suivants, qui participent au renforcement des déficits des comptes sociaux :

- Absence de cohérence politique sur les problématiques de la santé, la solidarité, la famille, la prévention et l'éducation ;
- Pas de mise en œuvre d'un schéma d'organisation sanitaire et absence d'évaluation financière ;
- Fragmentation de l'organisation (et de la coordination) des structures de santé et de solidarité ;
- Absence d'évaluation, durant 15 ans, des dispositifs de couverture mis en place, de leurs financements, des conséquences de l'évolution démographique et des besoins de la population ;
- Prévention, éducation et implication des Polynésiens insuffisante : manque de programmes de prévention sur les pathologies lourdes les plus coûteuses pour le système de protection social ;
- Inadaptation de la structure de gestion administrative du personnel aux spécificités de la pratique hospitalière.

En l'état actuel du système, on peut donc légitimement s'interroger sur sa simple survie, menacée à court terme. Le défi à relever est immense, et d'autant plus que le budget total de la PSG représente près de vingt points du PIB de la Polynésie française. Il est urgent de conduire une réforme globale qui permette le rééquilibrage des comptes sociaux à moyen terme, particulièrement en tenant compte des nouvelles charges qui sont à prévoir : ouverture du nouvel hôpital, vieillissement de la population, aggravation des affections de longue durée, diminution du ratio actifs/retraités. Avant d'établir un nouveau catalogue de prestations, il apparaît essentiel de rétablir les équilibres pour éviter la destruction du système. L'équilibre financier de ce dernier ne saurait être obtenu par l'accroissement continu des cotisations sociales. Celles-ci doivent rester en adéquation avec la réalité des richesses produites par le



Pays. Cela passe nécessairement par la maîtrise des dépenses, qui doivent demeurer à un niveau qui soit supportable par la collectivité. Dans cette perspective, chacun doit déterminer ses responsabilités dans les dérives du système actuel et œuvrer pour rétablir des incitations individuelles assurant la pérennisation du nouveau système à mettre en œuvre : patients et contribuables, prescripteurs publics et privés et surtout Pays, qui doit mener la réforme en tenant compte des insuffisances du passé.

## **5. Conclusion**

L'ensemble des constats effectués dans cet article conduit à une grande circonspection quant à l'avenir de la Polynésie en matière sociale. L'ampleur des défis devrait bien entendu inciter à réfléchir en profondeur aux nécessaires modifications à apporter au système social polynésien. Toutefois, cela resterait vraisemblablement insuffisant.

Certes, la Polynésie subit une crise majeure qui renforce ses difficultés sociales et pénalise la création de richesse. Pour autant, la conjoncture seule ne saurait être l'unique responsable des maux polynésiens. De nombreuses pesanteurs, rigidités ou handicaps minent le système économique et contraignent très largement sa capacité à réagir à des chocs exogènes aussi violents que celui que la crise mondiale récente représente. Plus généralement, c'est donc l'ensemble du manque de dynamisme de l'économie polynésienne qui serait à analyser pour déterminer l'ensemble des freins auxquels se heurte le processus de création de richesse en Polynésie française.

Les difficultés de l'économie polynésienne sont en effet bien antérieures au début de la crise mondiale. Ainsi, on observe une chute de la croissance du PIB réel depuis 2003. De même, le PIB réel par habitant baisse-t-il de 0,2 % par an en moyenne depuis 2000. Tenant compte de l'évolution démographique – par opposition au taux de croissance du PIB réel – le PIB réel par habitant permet ainsi de mettre en évidence une réelle paupérisation des Polynésiens (en moyenne) depuis une dizaine d'année. Globalement, le pouvoir d'achat des Polynésiens a à peu près stagné depuis un quart de siècle. C'est donc le développement lui-même de la Polynésie qui est en question. A ces aspects concernant la création de richesse, s'ajoute une situation de l'emploi extrêmement défavorable, avec un taux de chômage officiel estimé à 12 % (avant les effets de la crise) et un taux d'emploi particulièrement faible (de l'ordre de 53 %).

Les difficultés de la Polynésie française sont donc bien antérieures à la crise et trouvent leurs racines dans des justifications bien plus structurelles que conjoncturelles. C'est donc d'une réforme de fond dont la Polynésie a instamment besoin, non seulement de son système social, dont nous venons de souligner ici les difficultés, mais également de son système économique, qu'il conviendrait d'analyser en profondeur pour en déceler avec précision les dysfonctionnements.

## **Annexe 1 : La pauvreté absolue en Polynésie**

Nous proposons ici un exercice statistique qui consiste à définir le nombre de ménages qui ne pouvait accéder au minimum de 2 100 calories par jour, soit 766 500 calories par an et par personne (cette estimation est issue des travaux sur la mesure de la pauvreté réalisés en 2002 à l'ISPF en se basant sur les résultats de l'enquête budget des familles 2001 – Collection point fort 03/05 de l'ISPF).

Si ce panier est essentiellement constitué de produits de première nécessité et de grande consommation – au sens fiscal et de prix contrôlés – tels que le pain, le lait concentré, le punu puatoro, le sucre, les biscuits secs, les pâtes, le poisson en boîte, les lentilles, le riz...) et qu'il est valorisé au prix moyen de l'indice des prix à la consommation, son coût peut être évalué à 58 000 Fcfp. On ne trouve alors pas de famille en Polynésie n'arrivant pas à le financer.

En revanche, si ces produits sont remplacés par une part de produits frais (thon rouge et blanc, œufs, jambon, tomates) et par d'autres fréquemment consommés (bière, soda), le coût du panier passe à 275 000 Fcfp. Dans ce cas, près de 6,5 % des ménages polynésiens ne peuvent financièrement y accéder. De plus, aucun ménage en Polynésie ne vit avec moins de 2 \$ par jour et par personne (1 \$ = 130 Fcfp en 2001) et 7,7 % des ménages vivent avec moins de 11 \$ par jour et par personne<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Pour tenir compte des différences de taille et de composition des ménages, le revenu total d'un ménage est divisé par le nombre d'unités de consommation qu'il comprend. Ces unités sont calculées selon l'échelle d'Oxford qui donne un poids statistique de 1 au chef de ménage, 0,7 pour les autres adultes et 0,5 pour les moins de 14 ans.

## Annexe 2 : Que sait-on aujourd'hui du niveau de vie des Polynésiens ?

L'étude de l'ISPF en 2005 propose une mesure de la pauvreté monétaire. À partir de l'Enquête Budget des Familles effectuée en 2000-2001, l'ISPF a évalué que près de 10 660 ménages (sur 57 283), dont un tiers résidants dans la zone urbaine de Tahiti, vivent en deçà du seuil de pauvreté relative de 51 470 Fcfp par mois.

« En Polynésie, l'intensité<sup>21</sup> de la pauvreté est de 0,214 soit 21 % du seuil de pauvreté. Toutes choses étant égales par ailleurs, cela signifie qu'il faudrait donc augmenter les revenus de chaque ménage pauvre d'un montant égal à 10 809 Fcfp pour leur permettre de sortir de cette situation de pauvreté. [...] Parallèlement, la sévérité<sup>22</sup> de la pauvreté est de 0,4 %, autrement dit, la différence de revenu entre les ménages polynésiens extrêmement pauvres et ceux qui sont à la limite du seuil de pauvreté est très faible. La population en dessous du seuil de pauvreté est donc assez homogène et les ménages en situation d'extrême pauvreté très nombreux. » (*Points Forts de la Polynésie française* N°3, 2005, p.2).

Les résultats au niveau de la population polynésienne dans son ensemble sont toutefois à nuancer dès lors que l'échelle retenue est celle des archipels : les seuils de pauvreté varient fortement, notamment entre les Iles du Vent « plus occidentalisées où l'économie marchande et monétaire est très développée, donc le revenu disponible plus important relativement aux autres îles, [ce qui] se traduit par un seuil de pauvreté relative » (p. 2, *ibid.*) plus élevé que dans les autres archipels (voir tableau ci-dessous).

Indicateurs de pauvreté selon le seuil de pauvreté par archipel							
Archipel	Ensemble des ménages		Seuil de pauvreté	Taux de pauvreté		Intensité de pauvreté	Sévérité de pauvreté
				en % de la population	en nombre de ménage	en % du seuil	
	Unité :	Nombre	F.CFP	%	Nombre	%	%
Iles Du Vent		43 128	58 991	18,0	7 768	15,9	2,3
Iles Sous-Le-Vent		7 072	36 718	18,2	1 288	2,1	0,5
Iles Marquises		2 001	33 544	15,9	319	0,4	0,2
Iles Australes		1 547	26 168	17,3	268	0,4	0,2
Iles Tuamotu-Gambier		3 535	31 158	16,0	566	0,8	0,2
Source : ISPF (EBF 2000-2001)							

Source : ISPF (EBF 2000-2001)

<sup>21</sup> L'intensité (ou profondeur) de la pauvreté se mesure par l'écart de pauvreté moyen, c'est-à-dire l'écart existant entre le revenu moyen des pauvres et le seuil de pauvreté. Plus l'écart est grand, plus le niveau de pauvreté est important dans la population des ménages pauvres.

<sup>22</sup> La sévérité de la pauvreté se mesure par l'écart de pauvreté au carré, ce qui revient à attribuer une pondération plus importante aux ménages situés à plus grande distance de la ligne de pauvreté. Plus cet écart est grand, plus l'extrême pauvreté est importante.

Le seuil de pauvreté relative diminue de manière mécanique avec la taille du ménage : plus la famille est grande, plus le revenu individuel diminue. Le taux de pauvreté (proportion de ménages pauvres) le plus élevé se situe dans les ménages isolés (personne seule) : 23,9 %. Le taux le plus faible, 12,4 %, s'observe dans les ménages de six personnes ou plus qui ont aussi le seuil le plus bas : 31 475 Fcfp/mois/uc. Quelle que soit la taille du ménage, la pauvreté est peu sévère (inférieure à 1 %), les inégalités entre les revenus des ménages pauvres sont très peu marquées. De même, l'intensité de la pauvreté est très modérée. Seuls les ménages constitués de deux personnes ont un taux supérieur à 10 %. Il faudrait donc une hausse de 11,6 % de leurs revenus pour les faire sortir de leur situation de relative pauvreté.

Le découpage des ménages selon leur composition fait aussi ressortir une pauvreté relative des couples sans enfants plus importante, à la fois pour le nombre de ménages concernés (taux de 24 %) et pour l'intensité (12,4 %).

Indicateurs de pauvreté selon le seuil de pauvreté par taille de ménage						
Taille du ménage	Ensemble des ménages	Seuil de pauvreté	Taux de pauvreté		Intensité de pauvreté	Sévérité de pauvreté
			en % de la population	en nombre de ménage		
			Unité :	Nombre	F.CFP	
Une personne	5 085	95 355	23,9	1 217	1,8	0,5
Deux personnes	9 508	82 752	20,4	1 935	11,6	0,8
Trois personnes	9 727	64 742	20,8	2 024	4,2	0,9
Quatre personnes	11 716	57 502	18,4	2 150	3,0	0,8
Cinq personnes	7 979	41 947	15,1	1 204	1,9	0,5
Six personnes ou plus	13 271	31 475	12,4	1 643	2,0	0,6
Source : ISPF (EBF 2000-2001)						

Source : IS PF (EBF 2000-2001)

### Annexe 3 : Approche subjective de la mesure de la pauvreté en Polynésie

#### Ce qu'être pauvre signifie

	Sans diplôme	Primaire	Collège CAP	Bac	Supérieur	Total
Pas assez de ressources pour manger à sa faim	67.4%	65.6%	66.6%	70.1%	81.1%	68.6%
Ne pas avoir un logement décent	53.2%	46.1%	53.4%	55.7%	76.1%	54.7%
Ne pas avoir un niveau d'éducation suffisant	35.5%	36.0%	34.6%	30.8%	47.4%	36.1%
Ne pas être en bonne santé	32.0%	38.0%	30.0%	32.8%	43.2%	33.6%
Être exclu de la société	37.1%	42.9%	41.0%	48.0%	50.1%	41.4%
Ne pas pouvoir faire face aux coups durs	39.6%	46.7%	42.0%	49.4%	45.7%	42.8%
Ne pas pouvoir améliorer sa qualité de vie	65.2%	65.7%	57.2%	58.3%	47.2%	60.6%

Source : Enquête condition de vie des ménages en Polynésie ; AFD-ISPF-CEROM ; 2010

#### Dans combien de temps pensez-vous que la situation économique de votre ménage va s'améliorer ?

	salarié	non salarié	Total
Avant 6 mois	17.2	12.9	14.9
Entre 6 mois et 1 an	6.7	3.4	5.0
Plus d'un an	18.0	11.0	14.3
Ne va jamais s'améliorer	4.6	8.5	6.6
Ne sait pas	53.5	64.2	59.1
Total	100	100	100

Source : Enquête condition de vie des ménages en Polynésie ; AFD-ISPF-CEROM ; 2010